

La participación de las regiones en la construcción europea: especial atención a las comunidades autónomas

Pedro T. Nevado-Batalla Moreno*

“Como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyéndose un grave perjuicio y perturbación de recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero sin destruirlos y absorberlos” (Encíclica Quadragesimo Anno 79; p.93).

Extracto

El trabajo aborda el impacto que el fenómeno del regionalismo ha tenido y tiene en el proceso de construcción europea a través del análisis de varios principios fundamentales del sistema jurídico-político europea: principio democrático, principio de transparencia e información pública, principio de eficacia, y principio de subsidiariedad como principio de organización básico. Tras el análisis de estos principios y su especial rendimiento desde la perspectiva de la participación de las regiones, se analiza la orgánica comunitaria específica que permite cristalizar la voluntad de las regiones en el sistema institucional de la Unión Europea. inalemnet, y como una realidad específicamente española, se examina posición de las Comunidades Autónomas en el marco diseñado.

Palabras-clave: Regionalismo. Unión Europea. Principios fundamentales.

Abstract

The article analyzes the impact that the phenomenon of regionalization had and still has in the process of construction of Europe, through the examination of several fundamental principles of the European juridical and political systems.

Keywords: Regionalism. European Union. Fundamental principals.

1 CONSIDERACIONES PREVIAS

No se descubre nada nuevo al afirmar que el fenómeno del regionalismo ha tenido tal grado de expansión y ascendencia en los procesos políticos y jurídicos actuales, que sería más correcto hablar de una realidad que difumina el concepto tradicional de Estado y que condiciona necesaria y positivamente la adopción de decisiones en los procesos anteriormente

apuntados. Como indicaba el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Conferencia Intergubernamental del 2000¹ con gran acierto, *la importancia del nivel regional y local se ha incrementado en los últimos años en Europa. La toma de decisiones próxima al ciudadano es necesaria para contrarrestar y complementar la tendencia general hacia la mundialización. Por consiguiente, la Unión Europea no debería limitarse a la cooperación entre Estados:*

* Profesor Titular de Derecho Administrativo Universidad de Salamanca. (pnevado@usal.es).

¹ Dictamen de 17 de febrero de 2000 (COM/AI-005).

también deben escucharse los puntos de vista de las entidades regionales y locales. Esto significa, en particular, que la integración europea debería dejar de limitarse a la cooperación económica y englobar cada vez más la toma de decisiones políticas, que tiene repercusiones en todos los niveles de gobierno. Las autoridades regionales y locales son responsables de aplicar la legislación de la UE en muchos ámbitos decisivos y, por consiguiente, quieren estar bien informadas para poder participar plenamente en el proceso decisorio. De hecho, se espera que las políticas de la UE aumenten la capacidad del nivel regional y local para responder a las necesidades de los ciudadanos en ámbitos diferentes.

Constatación que debe hacerse con las lógicas peculiaridades y matices de cada Estado. En este sentido una de las principales dificultades a la hora de positivizar y formalizar en una orgánica concreta el fenómeno del regionalismo en el cuerpo normativo y estructura de la unión Europea, es la variedad de modelos de Estado y el desigual tratamiento que se otorga domésticamente a las regiones en cada uno de los Estados miembro. Baste poner como ejemplo que podemos identificar un estado organizado en torno al principio de centralización como es Francia, un Estado descentralizado territorialmente en Comunidades Autónomas como España o un Estado federal como es Alemania².

Esta pluralidad territorial conjugada por la igualmente diversa delimitación de titularidades activas (competencias) de acuerdo a lo dispuesto en los ordenamientos de cada Estado dificultará notablemente no tanto la formalización de la presencia regional en los órganos y procedimientos de toma de

decisiones como el grado de satisfacción de cada región y sus representantes, resultando de cierta complejidad uniformar en el marco institucional y político de la Unión Europea las asimetrías de hecho y de derecho que se evidencian en el conjunto de regiones que integran el espacio europeo³.

Conviene advertir, antes de seguir avanzando en esta exposición, que pese a la generalizada tendencia a la regionalización, tal dinámica no ha conducido a establecer un concepto común del término región, aplicándose a entidades políticas o administrativas muy distintas⁴. Por esta razón, a los efectos de nuestro estudio y por razones de carácter didáctico, podemos englobar en el concepto de región toda entidad administrativa inmediatamente inferior al nivel de Estado miembro.

Realizadas estas cautelas, la cuestión regional se ha convertido, entre otras razones que aquí trataremos de evidenciar, en una prioridad política en el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Así ha sido afrontado por la Cumbre de Niza cuya Declaración sobre el futuro de la Unión estima como uno de los puntos de necesaria atención la vigencia y desarrollo del principio de subsidiariedad, en clara sintonía con los planteamientos regionalistas. Y, a mayor abundamiento, el proyecto de Constitución Europea también aborda el problema del encaje de las regiones en la Unión.

Tomando una referencia nacional, las Comunidades Autónomas en la declaración denominada *Posición de las Comunidades Autónomas sobre el futuro de Europa*⁵ han reflejado de forma muy significativa la orientación del proceso que ahora se trata de analizar:

² Teniendo presente el Informe del Comité de las Regiones realizado en 1999, *La democracia regional y local en la Unión Europea*, los Estados miembros de la Unión pueden dividirse en cuatro grandes tipos:

- Estados federales.
- Estados unitarios regionalizados.
- Estados unitarios descentralizados.
- Estados unitarios centralizados.

No obstante esta tipología se plurifica si atendemos a la organización interna de cada Estado:

Länder (Alemania y Austria); Regiones y Comunidades (Bélgica); Comunidades Autónomas (España); Regiones con estatuto espacial, normal y Provincias Autónomas (Italia); Ciudades-Estado (Alemania); Ciudades Autónomas (España); Regiones y Departamentos (Francia), Periferias y Departamentos (Grecia); Consejos de Condados (Reino Unido y Suecia); Condados de Circunscripción (Irlanda); Provincias (Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Italia, Países Bajos); Sindicatos Regionales de Municipios o Sindicatos de Región Urbana (Alemania); Distritos (Alemania, Luxemburgo, Portugal).

Regiones y territorios con desigual atribución de competencias (asimetría de derecho), siendo especialmente destacable las diferencias en relación a la posibilidad de ejercer o no potestades legislativas.

Como señala Luis María de Puig en su artículo "*La Unión Europea y el encaje de las regiones*" <http://www.noucicle.org/arxiu/llmdepuig.html> :

El tema es complicado e incluso enojoso para muchos. En la Unión están los unionistas, intergubernamentales a macha martillo, jacobinistas de vieja tradición que no quieren oír hablar de otra cosa que de los estados en la toma de decisiones y el control político del macro estado comunitario. Por otra parte hay estados-nación sin una presencia regional fuerte, con gobiernos poco interesados en la cuestión, por razones obvias. Luego están los federalistas, los autonomistas, los partidarios de la subsidiariedad, los gobiernos de estados muy descentralizados y regionales, que no pueden constitucionalmente saltarse la división competencial interna ni marginar de los asuntos europeos a los autogobiernos existentes en su seno.

³ Vid. Jürgen Nagel, K.: "*La asimétrica Europea de las regiones*". Edición digital del periódico La Vanguardia. <http://www.lavanguardia.es>

⁴ Vid. *ut supra* nota 2.

⁵ Declaración que puede ser consultada en : <<http://www.euskadi.net/convencionvasca/poscomca.doc>>.

La participación de las Comunidades Autónomas en la actividad de la Unión Europea ha constituido un proceso ascendente desde nuestra adhesión. Numerosas son las acciones y políticas comunitarias que tienen una indudable dimensión regional. En esta nueva fase que ahora comienza, las Comunidades Autónomas deben asumir un mayor protagonismo en la formación de la posición del Estado y tener un mayor nivel de representación y de participación en el marco institucional europeo. Además, la demanda por parte de algunos Estados miembros de una delimitación de competencias no sólo entre la Unión Europea y los Estados miembros sino que afecte también a las regiones, junto con las propuestas contenidas en Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea en el sentido de dar un mayor protagonismo a las regiones, especialmente las dotadas de competencia legislativa, en el futuro de la Unión Europea, constituyen el punto de partida para alcanzar un mayor nivel de representación y una participación directa y activa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

En síntesis, se trata de modificar la tradicional arquitectura institucional europea basada en la interacción entre los Estados nacionales y la Unión Europea, aprovechando la capacidad de cohesión y participación ciudadana (con todo lo que implica en términos democráticos) de las regiones y municipios.

Como atinadamente se expresa en el conocido como Informe Napolitano, *“se es consciente que la protección y el refuerzo de la autonomía regional y local en los diferentes países europeos supone una contribución importante a la construcción europea basada en los principios de democracia, proximidad y descentralización de poder”*⁶.

2 REGIONALISMO Y CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Planteada la realidad regionalista, cabría preguntarse por las razones que otorgan una especial bondad al fenómeno que nos ocupa y por tanto una cada vez mayor importancia y consideración. Relevancia especialmente considerada en el proceso de vertebración política y jurídica de Europa donde a partir de sencillos planteamientos: la riqueza de Europa reside en sus regiones o, las regiones fuertes hacen una Europa fuerte, pivotarán las diferentes

actuaciones y apertura de vías para potenciar el papel protagonista de aquellas.

Y es que el tratamiento de las regiones en el contexto comunitario ha tenido, prácticamente desde sus orígenes, un matiz marcadamente economicista vinculado a la cohesión económica y social de los distintos territorios integrantes de la Unión⁷. Atención económica que, manteniéndose y plenamente justificada si atendemos a la situación de muchas de las regiones de los nuevos países miembros de la Unión Europea, se completa y supera por una atención de corte más político, reconsiderando el papel de las regiones en la toma de decisiones y aplicación de políticas.

Puede decirse que, desde la perspectiva regional, nos encontramos ante dos caras de una misma moneda. Por un lado la consideración económica de las regiones y su necesaria y homogénea cohesión social y económica al objeto de facilitar el alcance de objetivos y compromisos de mayor calado político en el ámbito de la Unión a través de instrumentos de solidaridad financiera; y por otra, la toma en consideración del sentimiento y opinión de las regiones en relación a la dinámica de construcción política y de reforma de la Unión Europea. Ello por que cada día es más evidente que el sistema que fue aplicado a la Unión Europea y que se ha mantenido hasta fechas relativamente recientes debía, debe ser, modificado por los trascendentales cambios experimentados en el continente europeo: el desafío de la globalización con su incremento de la interdependencia, la ampliación a nuevos Estados y el propio e imparable proceso de regionalización como sentimiento social cada vez más arraigado.

Pues bien, son dos las razones que podemos sintetizar y que justificarían el privilegiado posicionamiento que se está otorgando a las regiones en la dinámica europea como instrumentos para la estabilidad política y la cohesión social y territorial de la Unión: el rendimiento del principio democrático en la Unión Europea, y el incremento de la eficacia en la gestión de asuntos.

2.1 Rendimiento del principio democrático en la unión europea

Con carácter general podemos afirmar que la idea fundamental que subyace a este fundamento

⁶ Parlamento Europeo. Informe sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea de 4 de diciembre de 2002. (FINAL A5-0427/2002).

⁷ Ya en 1957 los Estados signatarios del Tratado de Roma mencionan en su Preámbulo la necesidad de *reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas*. Posteriormente, la posición europea respecto a la política regional se irá consolidando en sucesivas etapas: instaurándose el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola en 1958; creándose el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975; estableciendo las bases de la Política de Cohesión en el Acta Única Europea y, finalmente, sin perjuicio de la reforma de los fondos estructurales, consagración de la cohesión regional como uno de los objetivos del Tratado de la Unión Europea en 1992.

que vincula un mayor protagonismo de las regiones a un mejor y creciente rendimiento del principio democrático no es otro que acercar el poder a los ciudadanos. Proceso que exige un trasvase del poder centralizado a favor de las regiones propiciando, desde la perspectiva europea, una Europa más integrada⁸ de tal manera que en la actualidad la regionalización recibe un notable impulso dentro de la que hasta ahora había sido la corriente principal: la centralización.

Y es que, realmente a quienes corresponde la auténtica responsabilidad en el éxito de las medidas de desarrollo (en este caso regional) es a los propios ciudadanos que deberán rentabilizar al máximo los efectos de las actuaciones emprendidas, y para ello han de estar, a través de sus representantes, en los centros de poder y decisión.

El proceso conduce a pasar de una democracia de representación a una democracia de participación en la que el ciudadano es auténtico protagonista de la acción pública. Consecuentemente, las regiones por su cercanía al ciudadano se consideran un pilar básico de la democracia en Europa, por lo que reconocer su papel, en particular, en el proceso de preparación de las decisiones y aplicación de las políticas comunitarias es fundamental para reforzar la adhesión ciudadana al proyecto europeo.

2.1.1 Encauzamiento de las reivindicaciones regionalistas-nacionalistas

El Consejo Europeo de Niza y la Declaración de Laeken, abrieron institucionalmente la posibilidad formal de iniciar un debate con el objetivo de buscar y convenir para su propuesta las mejores soluciones para la construcción europea. Proceso que para muchos expertos constituye una ocasión única (y tal vez última) para encontrar un acomodo de las regiones con los propios fundamentos y principios del *Libro Blanco sobre la Gobernanza*⁹ y las directrices recogidas en la *Estrategia Territorial Europea*¹⁰.

Desde esta premisa, no puede ocultarse que el proceso regionalista que vive Europa desde hace

unos años plantea no pocos problemas de carácter jurídico-institucional habida cuenta de la, ya referida, diversidad de modelos regionales y consecuentemente de sus reivindicaciones. Baste poner como ejemplo el fenómeno de la denominada *paradiplomacia*, entendida como la actividad desarrollada por algunas regiones al objeto de generar una política exterior propia con el objetivo de conseguir reconocimiento internacional. De ello es buen ejemplo el proceder de algunas Comunidades Autónomas españolas aunque no son casos aislados en el marco de la Unión Europea, también sirven como ejemplo el caso de Escocia o el Land Alemán de Brandenburgo¹¹.

En un nada sencillo equilibrio, desde la Unión Europea se trata de formalizar las expectativas regionalistas para que el proceso, si bien puede generar fuerzas centrífugas en el Estado que se trate (y nuevamente buen ejemplo es la situación y reivindicaciones de las Comunidades Autónomas en España), en relación a la Unión Europea se componga una fuerza centrípeta que redunde beneficiosamente en alcanzar los objetivos de integración que se desean¹².

Así las cosas, en ocasiones, y este puede ser el caso de España con su configuración autonómica, la Unión Europea para determinadas regiones puede ser considerada como una especie de contrapeso respecto al gobierno central que reequilibra la distribución de fuerzas.

Conscientes de esta realidad y su necesaria canalización en el homogéneo marco institucional comunitario, ya desde el Tratado de Maastricht se posibilita que las regiones puedan participar en las delegaciones nacionales que negocian en el Consejo de la Unión. Posibilidad que desde el año 1998 se ha traducido en el caso de España, en la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en algunos grupos de trabajo del Consejo (Comités) referidos a distintos ámbitos de actuación como la sanidad, industria, medio ambiente, agricultura, educación o política regional.

En definitiva, la idea es muy sencilla y concordada con los planteamientos y consideraciones

⁸ Vid. OSMOND, J.: "Rutas alternativas al poder".

⁹ (COM (1999) 562 final)

¹⁰ ETE *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*. Acordada por los Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam, mayo de 1999.

Vid. ROMERO GONZÁLEZ, J.: "Las regiones y el principio de subsidiariedad". *Cuadernos de Política Económica*. Revista Electrónica, 2ª época. Vol. 2. Enero-marzo 2003.

¹¹ A mayor abundamiento sobre el fenómeno de la *paradiplomacia*:

LECOURS A. y MORENO, L.: "Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the basque country". Concordia University y CSIC. <http://www.iesam.cesic.es> (11 de mayo de 2004).

MATEOS R.: "La pócima de la paradiplomacia". Dossier especial en <http://www.cafebabel.com/es/article.asp> (11 de mayo de 2004).

¹² De esta manera es posible por ejemplo que regiones participen y gestionen a través de sus propias organizaciones, diferenciadas del gobierno central, recursos comunitarios para la cooperación tal y como ha sucedido con la Convención de Lome IV con los países de África, Caribe y Pacífico.

de los siguientes apartados de este trabajo: fortalecer la ciudadanía y la democracia participativa en la Unión Europea a través del posicionamiento activo de las regiones. De esta manera la Unión Europea será capaz de desarrollar una nueva perspectiva en sintonía con los ciudadanos, ganar su apoyo y proporcionar un nuevo y necesario impulso a la construcción europea.

2.1.2 El principio de transparencia e información como parámetro de actuación en la acción pública comunitaria

En la nueva arquitectura europea, los principios de transparencia e información se han convertido en paredes maestras de una construcción más democrática y más cercana al ciudadano. Tal y como señala el Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de abril de 2000 sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo titulado “*Legislar mejor 1999*”¹³, *la democracia en la UE sólo podrá funcionar convenientemente cuando los Tratados y los procedimientos de toma de decisiones sean transparentes e inteligibles para los ciudadanos.*

Y es que, si una de las grandes críticas al proceso de construcción comunitaria ha sido precisamente que el progreso de la Unión Europea dejaba de lado a los ciudadanos debido a su compleja estructura de funcionamiento, esa objeción se difumina hasta desaparecer si el ciudadano, verdadero actor del proceso y por quien se justifica éste, dispone de la información precisa y puede ser conocedor de una manera fácil y accesible de cómo se gestionan sus asuntos. Transparencia e información que acerca al ciudadano a los centros de poder otorgando plena virtualidad al principio de proximidad a los niveles de autoridad como informador de la nueva gobernanza europea según se refleja en el Libro Blanco de la Comisión sobre el particular¹⁴.

Resulta obvio por tanto que la organización administrativa a nivel regional o local se encuentra en una situación idónea para informar a los ciudadanos y manifestar un comportamiento público real, transparente que legitime su actividad y en la medida que su organización administrativa está implicada en la implementación de actuaciones en ámbitos comunitarios decisivos, dicha legitimidad

se extiende a una Unión Europea percibida por los ciudadanos como más cercana, más creíble en sus planteamientos y sobre todo más democrática. La legitimidad de cualquier Administración esta en relación directamente proporcional a la credibilidad y aprobación de los ciudadanos, concedores de los procesos de toma de decisiones (instrumentos de formación de políticas), de gestión y sobre todo, de los niveles de responsabilidad en cada uno de los niveles de gobierno¹⁵.

El referido Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Conferencia Intergubernamental del 2000 proporciona un muy correcto enfoque del principio de transparencia y su vínculo con la información a los ciudadanos señalando que *el principio de la transparencia es inherente a una democracia que funciona adecuadamente. Puede considerarse uno de los derechos democráticos de los ciudadanos. En la UE, el concepto de transparencia es aplicable sobre todo al derecho de los ciudadanos de acceder a la información y los documentos relacionados con la UE. También se refiere a la necesidad de producir textos legislativos más claros. Todo ello, sigue indicando con el fin de fomentar una mejor y más amplia comprensión de la integración europea.*

*La democracia en la UE sólo podrá funcionar convenientemente cuando los Tratados y los procedimientos de toma de decisiones sean transparentes e inteligibles para los ciudadanos. Todo lo expuesto nos lleva a concluir que una disminución de la confianza de los ciudadanos en las instituciones europeas, podría crear una indeseada y peligrosa situación para el futuro de la Unión Europea*¹⁶.

2.2 Incremento de la eficacia en la gestión de asuntos

Vinculado a las consideraciones apuntadas en el apartado anterior, desde la defensa de un mayor protagonismo de las regiones se apunta como un dato prácticamente incuestionable que una organización centralizada no puede o va a tener serias dificultades en resolver y atender a los problemas y expectativas de los ciudadanos. Resolución de problemas íntimamente ligado a la toma de decisiones sobre el empleo de fondos¹⁷ y racionalización de las actuaciones.

¹³ (COM (1999) 562 final)

¹⁴ (COM (2001) 428 final) Dos de los cinco principios fundamentales de la buena gobernanza (apertura y participación) pivotan sobre las ideas apuntadas.

¹⁵ Vid. Comunicación de la Comisión sobre un nuevo marco de cooperación para la política de información y comunicación de la Unión Europea (COM (2001) 354).

¹⁶ A mayor abundamiento sobre la problemática del alejamiento entre la Unión Europea y sus ciudadanos, vid. el Dictamen del Comité de las Regiones de 16 de febrero de 2000 sobre “*El proceso de elaboración de una Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea*”.

¹⁷ Tomando como referencia el periodo 2000-2006, las aproximadamente 250 regiones europeas (antes de la ampliación) se reparten más del 35% del presupuesto comunitario (213.000 millones de euros).

Puede descubrirse con cierta facilidad que incrementadas notablemente las actuaciones comunitarias, en no pocas ocasiones la calidad deseada no ha sido alcanzada y por tanto no se ha llegado a satisfacer plenamente las pretensiones de los sujetos a los que se dirige la actividad. Todo ello sin olvidar el problema económico que se suscita debido al elevado volumen de recursos empleados, situándonos ante el principio de eficiencia en el gasto (utilización satisfactoria de los recursos disponibles). Conceptos de eficacia y eficiencia en ocasiones difícilmente distinguibles¹⁸. En cualquier caso, al objeto de aproximarnos al concepto de eficacia, podríamos indicar que por tal podemos entender el nivel de objetivos alcanzados, en el bien entendido que ese grado de consecución ha de ser óptimo.

Como se ha podido mencionar, la propia Comisión reconoce en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, su imposibilidad para hacer frente por sí sola y de manera centralizada a los retos que en este texto se plantea. Retos que se concretan en los conocidos cinco principios fundamentales de la gobernanza europea¹⁹ entre los que se ubica el de eficacia, señalándose que *las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la Unión Europea sea proporcionada y –reconociendo el papel regional— que las decisiones se tomen al nivel más adecuado.*

Es más, la eficacia pública resultando una significativa manifestación de la calidad de los servicios, se ha convertido en un criterio que vendría a baremar la legitimidad de la acción pública. Es decir, jurídicamente podemos arropar de notables garantías a un derecho, pero será en la medición del resultado donde se pueda concretar el contenido del derecho de prestación. Aseveración que invade todas las formas de la actividad administrativa, habida cuenta que, como atinadamente destaca Ortega (1994, p.14) “no hay ningún sector de actividad --entiéndase pública y en cualquier nivel– respecto del cual no se pueda producir la atribución a los poderes públicos de la función de obtener unos determinados resultados”.

2.2.1 Organización administrativa y eficacia

De las consideraciones expuestas podemos aislar un concepto de eficiencia con una misión estrictamente económica, y una noción de eficacia de carácter organizativo o administrativo. En ambos casos estos conceptos se vinculan a una idea de resultado cuya estimación resulta esencial como medida de evaluación.

Hechos estos planteamientos la simple constatación de un dato objetivo nos motiva la reivindicación del protagonismo de las regiones como impulsoras en la búsqueda de una mejora de la eficacia en la gestión de los asuntos comunitarios: aproximadamente las tres cuartas partes de la normativa comunitaria se aplica a nivel local o regional. Esto es, son los representantes de las regiones los que deben aplicar in situ la normativa de la Unión Europea y donde ésta surtirá un inmediato efecto en la vida de los ciudadanos. Ventajas de la participación de las regiones en la aplicación administrativa de la normativa comunitaria ya manifestadas en el Dictamen del Comité de las Regiones sobre “*La aplicación de la legislación de la Unión Europea por las regiones y los entes locales*” (Bruselas 15 de septiembre de 1999. COM-AI/003).

- Mayor proximidad posible al ciudadano.
- Aportación de la experiencia regional y local.
- Incremento de la eficacia administrativa tomando en consideración las características específicas.
- Mejora del control y la prevención de los abusos responsabilizando a los políticos regionales y locales.
- Mejores requisitos previos para la aceptación por los ciudadanos.
- Atribución de la responsabilidad administrativa en el nivel más próximo posible al ciudadano.

A mayor abundamiento, relacionando eficacia con los principales beneficiarios de ésta, los ciudadanos, el informe precitado expresa de manera muy acertada cómo ha de entenderse el papel de las regiones en el modelo de Unión Europea que se pretende:

La proximidad al ciudadano constituye en sí misma una ventaja para la administración, ya que fomenta

¹⁸ Vid. “Principios Constitucionales de organización de las Administraciones”. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid. 2º edición, 1997. Especialmente capítulo VII, p. 196.

¹⁹ Apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

²⁰ Vid. ORTEGA, L.: “El reto dogmático del principio de eficacia”. Revista de Administración Pública nº 113. Enero-Abril, 1994. Pág. 7 y ss.

una sociedad democrática. También es la forma de administración que posee una mejor relación coste-eficacia y prevé la responsabilidad y el control directos por parte de los políticos regionales y locales, evitando así el uso indebido de los fondos de la EU.

Destacando además que:

la responsabilidad y el control pueden ejercerse de manera óptima en territorios de dimensiones limitadas. Esto contribuye a su vez a la eficacia y aceptación del sistema político. Por consiguiente, con toda la consideración y el respeto debidos a las situaciones constitucionales de los Estados miembros, una buena aplicación administrativa de la legislación de la UE depende, en la mayoría de los casos, de los entes regionales y locales.

2.2.2 Virtualidad del principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad, introducido en 1992 por el Tratado de Maastricht en el actual artículo 5 del Tratado CE²¹, implica que en la Unión Europea las decisiones deben tomarse en el nivel práctico más cercano al ciudadano. Planteamiento que puede ampliarse igualmente al momento de ejecución de la decisión adoptada. Esto es: preparación, definición e implementación. Específicamente, el principio de subsidiariedad comprendería dos facetas u objetivos:

- Autorizar la intervención de la Comunidad para resolver problemas transnacionales que no puedan ser solucionados por los Estados actuando por separado, en el respeto de los objetivos de la Comunidad.

- Permitir a los Estados miembros evitar un intervencionismo comunitario en aquellos casos en que no es necesario que la comunidad legisle.

Desde un punto de vista más técnico, el principio de subsidiariedad es un principio regulador del ejercicio de las competencias que determina si, en un ámbito competencial concurrente, puede actuar la Unión Europea o debe dejar que los Estados miembros solventen el asunto que se trate. Se excluyen

consecuentemente de la aplicación del principio las competencias exclusivamente comunitarias o exclusivamente nacionales. Cuestión que en absoluto resulta baladí y no son pocas las propuestas para la mejora del reparto de competencias en cada uno de los niveles de actuación pública, habida cuenta que las competencias comunitarias no siempre aparecen definidas de forma nítida mediante la referencia a materias determinadas si no que en ocasiones la delimitación trae su causa en una descripción de funciones que configuran un listado de competencias funcionales de contornos difusos²². No obstante, para algunos autores la subsidiariedad no es un principio de atribución o distribución de competencias sino más bien relativo a su ejercicio²³.

Principio que, al igual que el de proximidad a los ciudadanos, alcanza la categoría de fundamental en el sistema de gobierno europeo tal y como se recuerda en el *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la Gobernanza Europea*²⁴.

Se trata por tanto de un principio jurídico que hay que desarrollar, obligando a los Estados miembro a tomar en consideración los intereses de las regiones y los municipios, posibilitando adoptar las decisiones en niveles no nacionales de tal manera que se sancione así el principio de subsidiariedad como principio de proximidad y eficacia. La lealtad de los Estados miembro a la Unión Europea se verificará también por su respeto al principio de subsidiariedad, otorgando un margen de actuación a las regiones lo más amplio posible.

Aparentemente en el caso de España tal recordatorio no sería muy necesario habida cuenta que nuestro modelo de descentralización territorial asentado en el principio de autonomía hace encajar con holgura y facilidad los postulados dimanantes del principio de subsidiariedad. Pero decimos aparentemente ya que en la medida que el principio de subsidiariedad, desde un punto de vista técnico-jurídico, regula, como hemos visto, el ejercicio de competencias, un mejor reparto

²¹ Artículo 5 TCE:

"La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario."

"Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado." (Proporcionalidad).

²² De ahí la importante tarea interpretadora y clarificadora del Tribunal de Justicia de las Comunidades.

²³ Vid. Miranda Boto: *"El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aflicciones en materia social"*. Revista del Ministerio de Asuntos Sociales. n. 47. p. 111-138.

²⁴ A mayor abundamiento sobre el principio de subsidiariedad pueden consultarse, entre otros, los trabajos de:

Banus, E. (ed.): *"Subsidiariedad: historia y aplicación"*. Newbook Ediciones. Pamplona: 2000.

Chicharro Lázaro, A.: *"El principio de subsidiariedad en la Unión Europea"*. Editorial Aranzadi. Pamplona 2002.

de ellas, y su conocimiento por los ciudadanos (enlazando con la necesaria información sobre el reparto de responsabilidades públicas en cada nivel) la alta conflictividad y reivindicación no cerrada respecto al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puede aminorar la virtualidad del referido principio de subsidiariedad por la ausencia de una base jurídico-política estable.

Además, no debe desconocerse, al menos desde la perspectiva comunitaria que nos ocupa, que la aplicación y rendimiento del principio de subsidiariedad no sólo se extiende a los gobiernos centrales sino también a las propias regiones integrantes máxime cuando éstas disponen (como es el caso de las Comunidades Autónomas) de un poder legislativo propio conferido por el ordenamiento constitucional. En la actualidad, admitida de forma general la bondad del principio, el mayor debate se centra en garantizar su respeto. El principio no puede limitarse a ser considerado como un mero desideratum y además de anular consecuencias a su incumplimiento se deben establecer mecanismo de actuación ex ante que lo garanticen.

Control que puede realizarse de dos formas: mediante un control político o jurisdiccional. Intervención judicial a través de un recurso específico por violación del principio sobre la que se hará algún comentario al hilo de los cometidos y futuro del Comité de las Regiones; y control político que entronca directamente con el refuerzo de los sistemas de información y transparencia tal y como hemos podido exponer, y la reformulación del cometido asignado a los parlamentos nacionales y regionales (allí donde se contemplan) estableciendo un mecanismo de alerta rápida ante la consideración de falta de respeto al principio de subsidiariedad en un doble nivel:

- Alertando públicamente a las instituciones a las instituciones europeas sobre la falta de respeto al principio de subsidiariedad.

- Alertando al gobierno nacional o regional sobre el incumplimiento.

Debemos concluir indicando que la subsidiariedad debe contextualizarse con el resto de principios que informan la actuación comunitaria, especialmente con aquellos que toman al ciudadano como verdadero eje sobre el que debe pivotar el proceder de la Unión (transparencia, información, participación, etc). De esta manera, pese al carácter del principio y la facilidad de inclinarse sobre cuestiones estrictamente burocráticas o técnicas, no se va a circunscribir

exclusivamente a esto, no se limitará a ser una mera herramienta técnica de organización de titularidades activas entre diferentes niveles administrativos; atenderá, como no puede ser de otra manera, al ciudadano otorgándole su auténtico valor, generando un espacio vital más digno y de mayor calidad.

3 LAS REGIONES EN EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La necesaria cristalización de los planteamientos expuestos en los apartados anteriores y que podemos resumir en el reconocimiento de las regiones como protagonistas fundamentales en la construcción e integración europea exige a su vez afirmar de forma positiva las bases para una real y fluida colaboración entre las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y las precitadas regiones. En otras palabras, tiene que existir una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles, evitando que las regiones, pese a su creciente responsabilidad en la aplicación de políticas comunitarias, sientan que su capacidad no se aproveche suficientemente. Asistencia convergente que cristaliza en el principio de asociación al que dedicaremos la última parte de nuestro trabajo.

Dicho lo cual, conviene precisar que pese a los planteamientos expuestos y la filosofía que envuelve al proceso que nos ocupa, la Unión Europea a través de sus instituciones es tremendamente respetuosa con el sistema constitucional de cada Estado miembro, del que suele traer causa la correspondiente ordenación territorial. Por tanto, la última decisión sobre el papel y presencia de las regiones en el marco institucional europea dependerá en gran medida de su respectivo Estado y las demandas para lograr un marco institucional adecuado a la dimensión regional en el nivel de la Unión Europea deberán dirigirse en primer lugar hacia el nivel político estatal.

La Unión Europea puede abrir vías de incorporación de las regiones a los procesos de decisión y gestión en los ámbitos comunitarios pero los Estados miembros han de permitir domésticamente el acceso a estas vías. En definitiva se constata que pese al reconocimiento del papel de las regiones en la dinámica europea, el protagonismo fundamental lo siguen teniendo los Estados, no sin que seguidamente a esta aseveración apreciemos un inevitable y justificado escoramiento hacia

los posicionamientos regionalistas²⁵. El repetido *Libro Blanco de Gobernanza Europea* a la hora de proponer los cambios que estima más oportunos al objeto de alcanzar los objetivos que plantea se refiere expresamente a esta circunstancia:

La principal responsabilidad en cuanto a implicar a los niveles regionales y locales en la política de la Unión recae y debe seguir recayendo en las autoridades nacionales. Pero se tiene la impresión que los Gobiernos nacionales no siempre asocian en suficiente medida a los agentes regionales y locales en la preparación de sus de sus posiciones sobre las políticas comunitarias. Cada Estado miembro debe establecer mecanismos adecuados para organizar amplias consultas en el marco del examen y aplicación de las decisiones y políticas europeas que revistan una dimensión territorial. El proceso de decisión política de la Unión Europea y, en particular, su calendario deberían permitir a los Estados miembros tener en cuenta la experiencia regional y local, y extraer las debidas conclusiones.

Sin entrar en ese ruedo especulativo que en España ha llegado a alcanzar niveles de cierto conflicto jurídico-político con algunas Comunidades Autónomas, concretamos en este momento los procedimientos y orgánica específica que a día de hoy permiten la participación de las regiones en determinadas fases de propuesta e implementación de políticas comunitarias en los ámbitos que se trate.

Soluciones no ambiguas para una mejor y más óptima gestión de los asuntos europeos.

3.1 Corresponsabilidad de las regiones en la política de cohesión económica y social

Consagrada la cohesión y económica y social como uno de los objetivos de la Unión Europea a partir del Tratado de la Unión de 1992, supone uno de los ejemplos más conocidos y sobresalientes de la importancia que se otorga a las regiones en el proceso de construcción europea. La consecución de un entramado social y económico homogéneo en el conjunto de las regiones que integran el marco territorial de la Unión como base para alcanzar objetivos de integración de carácter político, es un presupuesto indiscutible de la dinámica europea²⁷.

Desde la perspectiva de análisis que nos interesa al examinar el proceso de implementación de la Política Regional Comunitaria puede apreciarse que la elección de proyectos y su gestión es competencia y responsabilidad de los gobiernos centrales y las autoridades regionales. Así, de forma muy sucinta el proceso se ajustaría a las siguientes trazos:

El presupuesto de los Fondos Estructurales y las normas de base de su utilización son decididos por el Consejo Europeo, es decir, por todos los miembros de la Unión, a partir de una propuesta de la Comisión Europea (que plantea además orientaciones

²⁵ A mayor abundamiento, en el conocido Dictamen del Comité de las Regiones sobre "La aplicación de la legislación de la Unión Europea por las regiones y los entes locales" puede apreciarse un ejemplo de lo expuesto al hilo de la aplicación administrativa de la normativa comunitaria por las regiones. Indica dicho informe:

"La naturaleza y el alcance de la inclusión de las regiones y entes locales en el proceso de aplicación a través de la legislación nacional depende de la organización y la estructura interna de cada Estado miembro. No obstante, en todos los casos debería garantizarse que se tomen adecuadamente en consideración las preocupaciones específicas de las entes regionales y locales. Este es el requisito previo indispensable para la preservación de la autoridad directa y de las características específicas de cada región y municipio, así como para una mayor contribución de la experiencia regional y local.

[...]

La aplicación de la legislación comunitaria por las entidades regionales y locales reviste una gran importancia a la hora de lograr la proximidad al ciudadano, la eficacia y la contribución de la experiencia regional y local, así como para garantizar un control más eficaz del uso adecuado de los fondos. Debería permitirse a las regiones y entes locales un margen adecuado para la aplicación administrativa, de acuerdo con sus situaciones específicas. La aplicación de la legislación de la UE exclusivamente por la administración nacional sin la participación destacada de la administración regional y local apenas puede garantizar la necesaria proximidad al ciudadano y la aceptación por el mismo de la legislación de la UE."

²⁶ Efectivamente, por parte de algunas Comunidades Autónomas se han realizado propuestas para posibilitar de forma más determinante la intervención de las Comunidades Autónomas en la definición de la posición de España ante la Unión Europea en línea con los sistemas alemán o belga. Esto es, participación en la delegación española ante el Consejo. Es por ejemplo el caso de Extremadura que defendía la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, dentro de la delegación española presidida por el Ministro de turno, previéndose que las Conferencias Sectoriales establecerían un turno anual entre las Comunidades Autónomas, resultando la elegida la encargada de asegurar la representación del resto de Comunidades en la delegación española.

Por otro lado, la participación autonómica en la delegación española se articularía, dependiendo del carácter del asunto a tratar en el Consejo de Ministros europeo, de la siguiente manera: cuando afectase a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, el representante autonómico tendría plena capacidad para participar en las deliberaciones; cuando se tratara de competencias compartidas, el representante autonómico tendría capacidad para intervenir en las deliberaciones previo acuerdo con el jefe de la delegación española; y, finalmente, cuando la materia fuese competencia exclusiva del Estado, el delegado autonómico no podría participar en las deliberaciones.

²⁷ Efectivamente existen otras políticas comunitarias que coadyuvan a la consecución de los objetivos de cohesión regional que fundamentan la política regional comunitaria: la política agraria común; la política europea de investigación y desarrollo; las políticas de construcción de redes transeuropeas de transporte, de energía y de telecomunicaciones; o, finalmente, las políticas de protección del medio ambiente.

temáticas comunes) negociada con el Parlamento Europeo. Los Fondos Estructurales se reparten por Estado miembro y por Objetivo²⁸.

Tras estas decisiones, en un primer nivel de decisión de carácter más bien generalista, cada Estado o región (con participación de los agentes económicos y sociales) en la medida que tienen un mejor conocimiento de los problemas de su territorio, establecen y recogen en un Plan sus propuestas en favor de las zonas en dificultades o de los grupos sociales más vulnerables teniendo en cuenta las orientaciones temáticas previamente propuestas por la Comisión²⁹. Plan que, una vez finalizado y determinados los fondos nacionales y comunitarios que se van a utilizar para la ejecución del mismo, es presentado a la Comisión Europea para su discusión.

Una vez que las autoridades nacionales y la Comisión convienen la viabilidad del Plan y los programas de actuación que se derivan de él, la Comisión proporciona a los Estados un anticipo que les permita iniciar las actuaciones correspondientes.

En un segundo nivel de decisiones en el que la participación regional es más intensa, los detalles de los programas de actuación incluidos en cada Plan "complementos de los programas" son decididos de forma autónoma por las autoridades nacionales o regionales sin necesidad de discutirlos con la Comisión aunque sí resulta preceptiva su comunicación. Programas que, una vez aprobados, serían ejecutados en el plazo establecido, entrando en la denominada fase operativa.

Es fundamental destacar que, habida cuenta de la relevancia de la política regional por su impacto en las regiones y la importancia del presupuesto que se destina a ella, recae sobre los gobiernos centrales y especialmente sobre las autoridades regionales la responsabilidad de asegurar una gestión transparente y conocida por los ciudadanos, en clara consonancia con los parámetros de información y transparencia que se han apuntado en apartados anteriores. Y es

que sería un contrasentido que si con carácter previo se justifica y explica sin dificultad el benevolente efecto de la organización regional para alcanzar mayores niveles de información y transparencia en la gestión de asuntos públicos por su proximidad a los ciudadanos, fueran las organizaciones regionales las que en supuestos de gestión específicos no verificaran aquellos planteamientos.

3.2 El comité de las regiones como órgano de representación regional en el sistema institucional de la unión

Desde la firma del Tratado de Maastricht, las autoridades locales y regionales están representadas dentro de la Unión Europea por el Comité de las Regiones que contribuye al buen funcionamiento de las políticas comunitarias³⁰. Evidentemente será sobre la aplicación de la política regional (cohesión económica y social) el ámbito de actuación y dictamen del Comité de las Regiones. No obstante, su funciones consultivas no se limitan exclusivamente al ámbito de la política regional ya que será igualmente obligatoria la consulta en otros nueve ámbitos más: redes de transporte, energía y telecomunicaciones transeuropeas; salud; educación y juventud; cultura; empleo; política social; medio ambiente; formación profesional; y transporte.

Listado que, si bien abarca la mayoría de actuaciones comunitarias, no debe considerarse cerrado por cuanto el Comité de las Regiones también podrá informar en otros ámbitos siempre que tengan repercusión a nivel regional o local.

Puede apreciarse que la ascendencia del Comité de las Regiones se despliega por la práctica mayoría de las actividades de la Unión Europea.

Pero aún hay más, fuera de los ámbitos citados el Comité de las Regiones puede también elaborar dictámenes por propia iniciativa sobre problemas políticos de actualidad, teniendo el efecto práctico de poder introducir temas en la agenda de la Unión Europea.

²⁸ Con el fin de garantizar el mayor rendimiento y los mejores resultados, el 94% de los Fondos Estructurales se concentran en tres Objetivos definidos como prioritarios.

Objetivo nº 1 (territorial)

Fomentar la recuperación de las regiones menos desarrolladas, es decir, dotarlas de equipamientos básicos de los que aún carecen y favorecer las inversiones en las empresas con el fin de permitir el despegue de las actividades económicas..

Objetivo nº 2 (territorial)

Apoyar la reconversión económica y social en las zonas con deficiencias estructurales, ya sean industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca.

Objetivo nº 3 (temático)

Modernizar los sistemas de formación y fomentar el empleo.

²⁹ Las orientaciones de la Comisión se agrupan, esencialmente, en tres grandes objetivos:

- Mejorar la competitividad regional.

- Aumentar y mejorar el empleo.

- Equilibrar el desarrollo de las zonas urbanas y rurales así como de las zonas que dependen de la pesca.

³⁰ Artículos 263 a 265 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea

Visto su ámbito de actuación, si consideramos que los dictámenes del Comité de las Regiones se transmiten a la Comisión, al Parlamento y al Consejo, participando en el proceso legislativo comunitario, puede constatarse la sólida posición de las regiones en el proceso decisorio europeo.

Sin entrar en el detalle de la organización del Comité³¹, su regulación trata de asegurar que los miembros elegidos por cada Estado de acuerdo al procedimiento interno que haya establecido, reflejen el equilibrio político, geográfico, regional y local del Estado miembro que representan. De esta manera se garantiza una real representación de las regiones, confirmada además por otra significativa cautela confirmada en el Tratado de Niza: los miembros del Comité son cargos electos o altos representantes regionales o locales. Por tanto estamos frente a representantes que viven y trabajan en el día a día de su región, ejerciendo responsabilidades públicas en su ámbito de competencia territorial por lo que su contacto con las expectativas y problemas del ciudadano es directo, como igualmente directa será su repercusión en un órgano de decisión comunitario incorporado al *iter* normativo europeo.

En síntesis, el Comité de las Regiones es un vínculo directo entre los ciudadanos y la Unión Europea, manifestando además el poder de las regiones en la organización comunitaria. Afirmación

que siendo admisible en términos generales se relativiza para aquellas regiones con competencias legislativas como son las Comunidades Autónomas, cuyas expectativas no se ven colmadas por el carácter fundamentalmente consultivo del Comité de las Regiones³².

3.3 La organización regional paralela

Recordando las asimetrías de hecho y de derecho referenciadas al inicio de este trabajo podemos comprender cómo, pese a que el sistema institucional y decisorio de la Unión Europea es sensible respecto a la realidad regional, reconociendo sus ventajas en relación al proceso de construcción europea y materializando la participación de las regiones, algunos territorios no se sientan satisfechos con la situación que se ofrece.

Con el objetivo de mejorar aún más su posición, algunas regiones de Europa se han agrupado en asociaciones y entidades que si bien no se integran en el ya varias veces citado marco institucional europeo, sí pueden llegar a ascender sobre éste y las decisiones que se puedan adoptar en sus diferentes órganos al actuar como una suerte de "lobby regional".

Varios son los ejemplos de la influencia de las regiones sobre la política europea al margen de su presencia institucional. A saber:

³¹ El Comité está formado desde el 1 de mayo de 2004 por 317 miembros y el mismo número de suplentes. Número que de acuerdo a lo dispuesto en el Tratado de Niza sería posible ampliar hasta un máximo de 350 al objeto de garantizar el equilibrio en el tamaño de las delegaciones, la representación de las autoridades regionales y locales, y la distribución geográfica de los representantes de cada Estado miembro.

El Comité organiza sus trabajos a través de seis Comisiones especializadas:

- Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER)
- Comisión de Política Económica y Social (ECOS)
- Comisión de Desarrollo Sostenible (DEVE)
- Comisión de Cultura y Educación (EDUC)
- Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea (CONST)
- Comisión de Relaciones Exteriores (RELEX)

A mayor abundamiento sobre el impacto de la ampliación en el Comité de las Regiones y comparación con la situación actual, puede consultarse el Dictamen del propio Comité de 15 de septiembre de 1999 sobre los aspectos institucionales de la ampliación "El gobierno local y regional en el corazón de Europa" (COM-AL/004).

³² En la ya citada *Posición de las Comunidades Autónomas sobre el futuro de Europa* se describe palmariamente este sentir:

El Comité de las regiones, por su carácter consultivo, no ha colmado las expectativas de las regiones con competencias legislativas. En este sentido, y con objeto de que constituya un foro en el que estas regiones puedan manifestar sus intereses, es necesario que alcance el rango de Institución de la Unión Europea.

De forma más específica, en el ya citado Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de abril de 2000 sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo titulado "Legislar mejor 1999" (COM (1999) 562 final), reconoce explícitamente esta situación al afirmar que "considera que reforzar la subsidiariedad y la proporcionalidad también contribuiría a que al propio Comité y a las regiones con competencias legislativas se les reconociese el derecho de presentar recursos ante el Tribunal de Justicia. Este derecho revalorizaría el estatuto del Comité de las Regiones, aseguraría el respeto pleno de sus prerrogativas y permitiría recurrir en vía jurisdiccional contra violaciones del principio de subsidiariedad. En el caso de las regiones, tal derecho de recurso les ayudaría a defender sus competencias legislativas frente a transgresiones ilegítimas."

Igualmente en el también citado Dictamen del Comité de las Regiones sobre "La aplicación de la legislación de la Unión Europea por las regiones y los entes locales" también se hacía eco del sentir apuntado solicitando reforzar la eficacia de la participación del Comité de las Regiones en el proceso legislativo de la Unión Europea.

En idéntica línea puede citarse finalmente el Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea de 4 de diciembre de 2002 (*Informe Napolitano*). Op. Cit.

Doctrinalmente, sobre la legitimación del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia puede consultarse el trabajo de DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: "El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea II: la reformainstitucional propuesta". El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados nº19. Quincena del 15 al 29 de octubre de 2003. Ref. 3315/2003. Pág. 3315, Tomo 3º.

- Asamblea de las Regiones de Europa
- Conferencia para Presidentes de Regiones con Competencia Legislativa
- Regiones Constitucionales³³.
- Intergupo de las "Naciones sin Estado"³⁴

De los grupos citados es la Asamblea de las Regiones de Europa la que hasta ahora presenta un perfil más desarrollado y una visión más institucional. Fundada en 1985, la Asamblea de las Regiones de Europa (antes denominada Consejo de Regiones de Europa) se configura como una organización política de las regiones europeas y portavoz de sus intereses a nivel europeo e internacional, con una triple misión:

- Proponer un foro de diálogo, estudio y concertación para el encuentro de los políticos de las regiones de Europa, comunitarias y no comunitarias.
- Promover el principio de subsidiariedad.
- Reforzar los territorios regionales desde un punto de vista económico, político y cultural.

Misiones que son combinadas con una serie de objetivos básicos:

- El intercambio de experiencias.
- La cooperación interregional.
- La identificación de soluciones comunes.
- La promoción y defensa de los intereses de las regiones.

Planteamientos que si bien en su ámbito subjetivo no se vinculan directamente al territorio de la Unión Europea, la referencia comunitaria está presente en ellos y por tanto en los distintos actos de manifestación de su voluntad. Así, extrayendo varios apartados de la Carta de las Regiones de Europa se puede afirmar y apreciar de manera tangible la idea de "lobby regional" en el seno de la Unión Europea³⁵.

Influencia que actúa en un doble sentido, respecto a los propios órganos de decisión europeos y en relación a las políticas internas de los Estados miembros cuya voluntad respecto al papel de las regiones en Europa ya ha sido calificado como fundamental.

4 EL PRINCIPIO DE ASOCIACIÓN EN EL MODELO REGIONALISTA EUROPEO Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA POSICIÓN ESPAÑOLA FRENTE A LA UNIÓN EUROPEA

Planteada y conocida la fundamental importancia de las regiones y municipios europeos en la construcción europea como un nivel de organización especialmente bien ubicado frente al ciudadano y con sinergias especialmente positivas para alcanzar mejores y más óptimos resultados en las actuaciones que integran las distintas políticas comunitarias, conviene establecer las pautas que habrán de informar las relaciones entre los niveles de organización intervinientes: europeo, nacional, regional y municipal.

Pues bien, sin necesidad de hacer planteamientos complejos, la respuesta viene otorgada por la solicitud de vigencia del principio de asociación que en el marco de la nueva gobernanza europea supone que cada uno de los cuatro niveles citados deberá trabajar de forma conjunta participando en el proceso de toma de decisiones y permitiendo a los ciudadanos comprobar cómo actuando de manera convergente, los distintos niveles administrativos son capaces de responder más eficazmente a sus preocupaciones y expectativas.

³³ Baviera, Cataluña, Escocia, Renania-Westfalia del Norte, Salzburgo, Valonia y Flandes, firmantes de la *Declaración política de las regiones constitucionales*.

³⁴ Resulta significativo apreciar que la representación de Comunidades Autónomas en este foro es mayoritario: Escocia, Gales, Flandes, Valle de Aosta, Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Islas Canarias, Islas Baleares y Comunidad Valenciana.

³⁵ Rezan, entre otros, los puntos sexto a décimo:

6) "Afirmar que las autoridades regionales, dotadas de responsabilidad propia y de instituciones con poder decisional y elegidas democráticamente, son las más adecuadas para acercar los gobiernos nacionales y las instituciones europeas al ciudadano, lo que no sólo representa un objetivo fundamental del proceso de Niza, sino que fundamentalmente constituye una garantía contra los fenómenos de desinterés y alejamiento de la política;

7) Consideran que las instituciones de la Unión europea tienen que tener en cuenta el papel que desempeñan las regiones en el gobierno de la realidad local y que la Constitución de la Unión debe reconocer la contribución que las Regiones aportan al proceso de elaboración de las decisiones y la aplicación de las políticas de la Unión;

8) Por tanto, esperan que la Unión europea favorezca una mayor participación de las Regiones en el proceso de toma de decisiones europeo y, en concreto, que se prevea su participación regular en el proceso de preparación de los actos legislativos y de las políticas comunitarias, y que el Parlamento europeo establezca con las Asambleas electivas regionales una cooperación estable, a través de la Comisión para la Política regional;

9) Piden a los Estados miembros que refuercen los mecanismos de participación de las Regiones en el proceso de toma de decisiones europeo en los sectores especialmente importantes para ellas, teniendo en cuenta que el art. 203 del Tratado CE ya permite a los representantes de los gobiernos regionales que participen en las delegaciones de los correspondientes Estados miembros que siguen los trabajos del Consejo de ministros de la Unión Europea;

10) Esperan que la Conferencia Intergubernamental, afirme el derecho de las Regiones a acudir al Tribunal de Justicia en caso de que sus prerrogativas se vean directamente violadas por un acto comunitario, de conformidad con la correspondiente legislación nacional."

Principio que cobra especial importancia si se advierte el propio reconocimiento de la Comisión para asumir por sí sola mejorar la gobernanza europea.

Así las cosas, desde el nivel comunitario se impone la actuación en tres ámbitos para lograr una mejor asociación entre los distintos niveles³⁶:

- Participación regional en la elaboración de políticas.
- Mayor flexibilidad en la normativa y programas de impacto territorial.
- Coherencia general de todas las políticas con impacto territorial.

A nivel interno nuestro ordenamiento prevé las técnicas e instrumentos necesarios para la colaboración entre todas las Administraciones para coordinar y tratar de unificar la voz del Estado y las Comunidades Autónomas en la Unión Europea³⁷. Algo absolutamente lógico ya que como consecuencia del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Unión Europea adopta decisiones sobre materias que en el orden interno son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y consecuentemente bajo su responsabilidad su ejecución. Ello sin perjuicio de otro amplio listado de competencias compartidas y la genérica dificultad de no poder hacer un corte limpio o precisa delimitación de los intereses generales vinculados a las respectivas competencias corresponda su titularidad a una u otra Administración. Se hace imprescindible en consecuencia asegurar la participación de las Comunidades Autónomas en la definición de la posición española ante la Unión Europea.

Participación efectiva de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios apreciable en una doble etapa: en la fase de formación (fase

ascendente) de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la de ejecución del derecho comunitario (fase descendente).

El redactor de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, al motivar la norma, contempla claramente la necesidad de superar la doble dificultad que representa la imposibilidad de lograr un diseño de distribución de competencias nítido y la conveniencia de alcanzar acuerdos para lograr la agregación de intereses y aumentar la eficacia de las tareas administrativas en el ámbito de la Unión Europea.

Entre estos mecanismos cabe destacar tanto técnicas orgánicas como funcionales. Así pueden citarse:

- La Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas³⁸.

Constituida en 1988 en el Ministerio para las Administraciones Públicas en estrecha colaboración de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas con la misión de ocuparse de la articulación, con carácter general, de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos³⁹. De acuerdo con lo establecido en su Ley de creación, esta Conferencia entenderá, entre otras, de las siguientes materias:

- La información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea;
- La articulación de los mecanismos para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas;
- El tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de

³⁶ Vid. Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa.

³⁷ Cabe destacar que también existe una orgánica específica para lograr una coordinación ad intra del propio Gobierno representada por la Comisión Interministerial para Asuntos relacionados con la Unión Europea, principal órgano interministerial de Coordinación en el que los diferentes departamentos de la Administración intercambian informaciones y acuerdan líneas de acción a seguir en su actuación relacionada con la Unión.

³⁸ Pese a su constitución en 1988 la norma reguladora de referencia es la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

³⁹ La Conferencia está presidida por el Ministro de Administraciones Públicas, y por los Consejeros que, como responsables de los asuntos que integran el ámbito de materias de la misma, sean designado por cada Comunidad Autónoma de acuerdo con sus normas de organización interna.

Entre los acuerdos más sobresalientes de la Conferencia, evidenciando la actividad desarrollada, podemos destacar:

- Acuerdo sobre Seguridad Social y asistencia sanitaria de las personas que prestan sus servicios en las Delegaciones y Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas (CARCE, 11 de diciembre de 1997).
- Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (CARCE, 11 de diciembre de 1997).
- Acuerdo relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los Convenios de Cooperación Transfronteriza con entidades territoriales extranjeras (CARCE, 2 de diciembre de 1996).
- Acuerdo sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE (CARCE, 22 de julio de 1996).
- Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales (CARCE, 30 de noviembre de 1994).
- Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia que afecten a sus competencias (CSARCE, 29 de noviembre de 1990).
- Acuerdo en materia de ayudas públicas (CSARCE, 29 de noviembre de 1990).

alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas;

- El impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afecten a las competencias de aquéllas.

- La Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea⁴⁰.

CONCLUSIÓN

Órgano cuya misión se orienta a canalizar la información relativa a la Unión Europea hacia las Comunidades Autónomas, con competencia limitada a relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, y sin que ésta competencia cuestione en ningún caso las relaciones que ordinariamente mantengan las Comunidades Autónomas con el resto de Consejeros de la Representación Permanente de España ante la Unión.

El Acuerdo de participación de interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales .

Acuerdo que tiene por objeto establecer el contenido necesario de la participación de

las Comunidades Autónomas, determinando el procedimiento marco que cada Conferencia Sectorial debe aplicar tanto en la fase ascendente como descendente. De esta manera, las Conferencias Sectoriales asumirán la función de coordinar las administraciones central y autonómica reuniendo al Ministro y a los Consejeros autonómicos competentes por razón de la materia, bajo la presidencia de aquél, para abordar la posición española en cada una de las formaciones del Consejo de la Unión Europea.

REFERENCIAS

JÜRGEN NAGEL, K. *La asimétrica Europea de las regiones*. Edición digital del periódico La Vanguardia. Disponible em: <<http://www.lavanguardia.es>>. Acceso em: 11 mayo 2004.

LECOURS, A.; MORENO, L. *Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the basque country*. Concordia University y CSIC. Disponible em: <<http://www.iesam.cesic.es>>. Acceso em: 11 mayo 2004.

MATEOS, R. *La pócima de la paradiplomacia*. Dossier especial. Disponible em: <<http://www.cafebabel.com/es/article.asp>>. Acceso em: 11 mayo 2004.

ROMERO GONZÁLEZ, J. Las regiones y el principio de subsidiariedad. *Cuadernos de Política Económica: Revista Electrónica*, 2ª época, v. 2, enero/marzo 2003. Disponible em: <<http://www.uaca.ac.cr/acta/2000may/mejmfmg.htm>>. Acceso em: 21 nov. 2005.

⁴⁰ Real Decreto 2105/96, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE. BOE 229, de 21 de septiembre, p. 28394

⁴¹ Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 1994.